

2007 年度卒業論文  
「地方公共団体における市場化テスト  
と市民提案型民営化の現状と課題」

学籍番号 1730041577

経営学部公共経営学科

松島裕幸

## 目次

### 序章

#### 第1章 地方公共団体が行える市場化テスト

##### 第1節 市場化テストの概要

##### 第2節 「公共サービス改革法」手法

##### 第3節 地方公共団体の独自手法～行政が枠組みを決めた手法～

##### 第4節 まとめ

#### 第2章 市民提案型民営化

##### 第1節 市民提案型民営化の概要

##### 第2節 事例「千葉県我孫子市」

##### 第3節 市民提案型民営化の課題①～事業者の決定について～

##### 第4節 市民提案型民営化の課題②～提案結果について～

#### 第3章 まとめ及びこれからの市民提案型民営化

## 序章

小泉元首相が行った三位一体の改革によって、国庫補助負担金の縮減・廃止、税財源の移譲、地方交付税の見直しを迫られた地方公共団体は今まで以上にコスト意識を自覚しなければならなくなった。中央政府に頼るのではなく、自分達で財政をしっかりと切り盛りしていかなければならないこの状況で、地方公共団体は独自の施策を行うなどして今まで以上に地方自治の機運が高まってきている。そして、国の小さな政府を目指した改革の一環として、2006年7月に施行された公共サービス改革法によって市場化テストというあたらしい制度が本格的に推進されていくことになり、この試みを行おうとする地方公共団体も出てきている。また、この法律の施行以前から独自に考え出した「市民提案型民営化」という市場化テストの一種である制度を実施している地方公共団体もある。

このように、地方自治の機運が高まり、各地方公共団体が独自のやり方で市場化テストを進めていく中で、筆者は、国が地方公共団体に勧めている市場化テストと地方公共団体が独自でやろうとしている市場化テストに衝突点はないのか、また、各々の地方公共団体が手探りで市場化テストを始めている状態で、現状ではどのような問題が起きているのか、という疑問を感じた。そこで、本論文における課題を地方公共団体における市場化テストと市民提案型民営化の現状を考察し、そこから課題を抽出し、今後を検討することに設定した。まず、第1章で地方公共団体が現在行える市場化テストを分類する。また、事例を交え個別に詳しく考察していく。そしてその分類の1つである市民提案型民営化を第2章で先進的な地方公共団体の事例と共に紹介する。そして3章では市民提案型民営化に内在する問題を明らかにする。そして第4章では1章から3章までをまとめ、これからの市民提案型民営化について考えていく。

## 第1章 地方公共団体が行える市場化テスト

### 第1節 市場化テストの概要

ここではまず、本論文の中核となる市場化テストの一般的な定義を紹介する。内閣府公共サービス改革推進室では市場化テストを「ある公共サービスの提供について、官と民が対等な立場で競争入札に参加し、価格・質の両面で最も優れた者が、そのサービスの提供を担う仕組みです。この仕組みでは、「官と民が競争を行う」というところに主眼が置かれ、単純に公共サービスを民に任せるというものではありません。市場化テストにおいては、官の側も努力して効率化を行えば、継続して公共サービスの担い手となりえます。」<sup>1</sup>というように定義している。市場化テストと言われるものは一般的に上のような行政の仕組みであり、本論文ではこの仕組みを行う主体が国ではなく地方公共団体の場合に絞り、詳しく考察していく。

地方公共団体が行える市場化テストには（1）2007年7月7日に施行された「公共サービス改革法」の決められた枠組みに沿って行う手法と、（2）地方公共団体が独自に市場化テストを行う手法がある。次に、後者の場合で、（A）地方公共団体の行政がどこの部分を市場化テストするのかという枠組みを初めから官民競争入札・民間競争入札にかける手法と、（B）地方公共団体の行政が枠組みを決めずに、どの部分を市場化テストにかけるかを民間から提案してもらう手法がある。この（2）の中に位置づけられる（B）の手法が市民提案型民営化というのである。この章では（1）と（2）の（A）の手法を詳しく見ていき、現状はどのようになっているか、その事例においてどのような問題が起こっているのかなど、現状と課題を見出したいと思う。

### 第2節 「公共サービス改革法」手法

2006年7月7日に施行された「公共サービス改革法」<sup>2</sup>を根拠に地方公共団体が行うことのできる手法である。この法律の目的・趣旨を要約すると「民間にできることは民間に」という構造改革を具体化するために、公共サービスを不断に見直し、①公共サービスの質の向上②経費の削減をともに実現すること」<sup>3</sup>というものであり、概要は、現在の法律の下では公務員が行う事と決められている地方公共団体の業務を官民競争入札等の対象とするためには、それらの業務を民間事業者でもできるようにする法律の特例を設ける必要があるため、この法律でその特例を設けた<sup>4</sup>というものである。

そして、この法律の中ではこの手法で官民競争入札・民間競争入札を行う場合の地方公

---

<sup>1</sup> 内閣府 公共サービス改革推進室『よくわかる！公共サービス改革法（市場化テスト法）入門』ぎょうせい、2006年、9ページ

<sup>2</sup> 内閣府「公共サービス改革法」<http://www5.cao.go.jp/koukyo/houritsu/file/houritsu.pdf>

<sup>3</sup> 内閣府 公共サービス改革推進室 前掲書 5ページ

<sup>4</sup> 内閣府「公共サービス改革法（入門編）」

<http://www5.cao.go.jp/koukyo/kaisetsu/nyumon/nyumon3.pdf> 60ページ

共団体の責務を下記のように同法第五条で規定している。

第五条 地方公共団体は、基本理念にのっとり、地方公共団体の特定公共サービスに関し見直しを行い、官民競争入札又は民間競争入札を実施する場合には、その対象とする特定公共サービスを適切に選定するほか、地方公共団体の関与その他の規制を必要最小限のものとする事により民間事業者の創意と工夫がその実施する特定公共サービスに適切に反映されるよう措置するとともに、当該特定公共サービスの適正かつ確実な実施を確保するために必要かつ適切な監督を行うものとする。

ここでいう「特定公共サービス」とは同法第三十四条に規定されている窓口 6 業務のことであり、下記の業務である。

< 窓口 6 業務とは ><sup>5</sup>

- ① 戸籍法に基づく戸籍謄本等の交付の請求の受付およびその引渡し  
(法 34 条 1 項 1 号)
- ② 地方税法に基づく納税証明書の交付の請求の受付およびその引渡し  
(法 34 条 1 項 2 号)
- ③ 外国人登録法に基づく登録原票の写し等の交付の請求の受付およびその引渡し  
(法 34 条 1 項 3 号)
- ④ 住民基本台帳法に基づく住民票の写し等の交付の請求の受付および引渡し  
(法 34 条 1 項 4 号)
- ⑤ 住民基本台帳法に基づく戸籍の附票写しの交付の請求の受付および引渡し  
(法 34 条 1 項 5 号)
- ⑥ 印鑑登録証明書の交付の請求の受付および引渡し  
(法 34 条 1 項 6 号)

そして、この「特定公共サービス」を官民競争入札・民間競争入札にかける際に同法第十六条等によって規定された要項を実施していく。これが公共サービス改革法手法である。

この手法において、実施する地方公共団体に同法律が要請しているのは①入札の実施において、そのプロセスの透明性と中立性、公平性を確保するために、条例によって定められる合議制の機関が監視すること、②地方公共団体の自主性および自立性を考慮したうえで、必ずしも国と同様な評価を行わなければならない制度とはなっていないこと、の 2 点である。この手法を使い「公共サービス改革法」の適用を受け、さらにそれを発展させて市場化テストを行おうとしている地方公共団体が東京都中野区と、東京都足立区である。

---

<sup>5</sup> 内閣府「公共サービス改革法（入門編）」

<http://www5.cao.go.jp/koukyo/kaisetsu/nyumon/nyumon3.pdf> 64 ページ

## 事例 東京都中野区

### ①現状と制度概要

東京都中野区では2007年2月28日に区長提出議案として中野区議会に同年4月1日からの施行を目指した「中野区競争の導入による公共サービスの改革に関する条例」の議案が提出された<sup>6</sup>。しかし同年3月9日に行われた中野区総務委員会の第一回定例会において審議未了・廃案となっている。

なぜそのような事になったのか理由を中野区の議事録<sup>7</sup>を調べまとめたところ、①ある事業が民営化された場合のその事業に関する議会の関与不足<sup>8</sup>②この制度自体の評価期間について具体的な言及がないこと③評価方法が不明確であることが挙げられていた。そして区議会の改選後の同年7月13日に行われた総務委員会で再度中野区管理会計室評価・改善推進担当課長が条例制定へ向けてこの条例の報告を行ったが、以前の総務委員会の意見を全く反映していないものであったため委員に再考をせまられ、今後検討していく事で終わっている。図1は、中野区管理会計室評価・改善推進担当課長が総務委員会で提出した市場化テスト実施への流れである。

---

<sup>6</sup> 中野区議会 平成19年第1回定例会における議案一覧

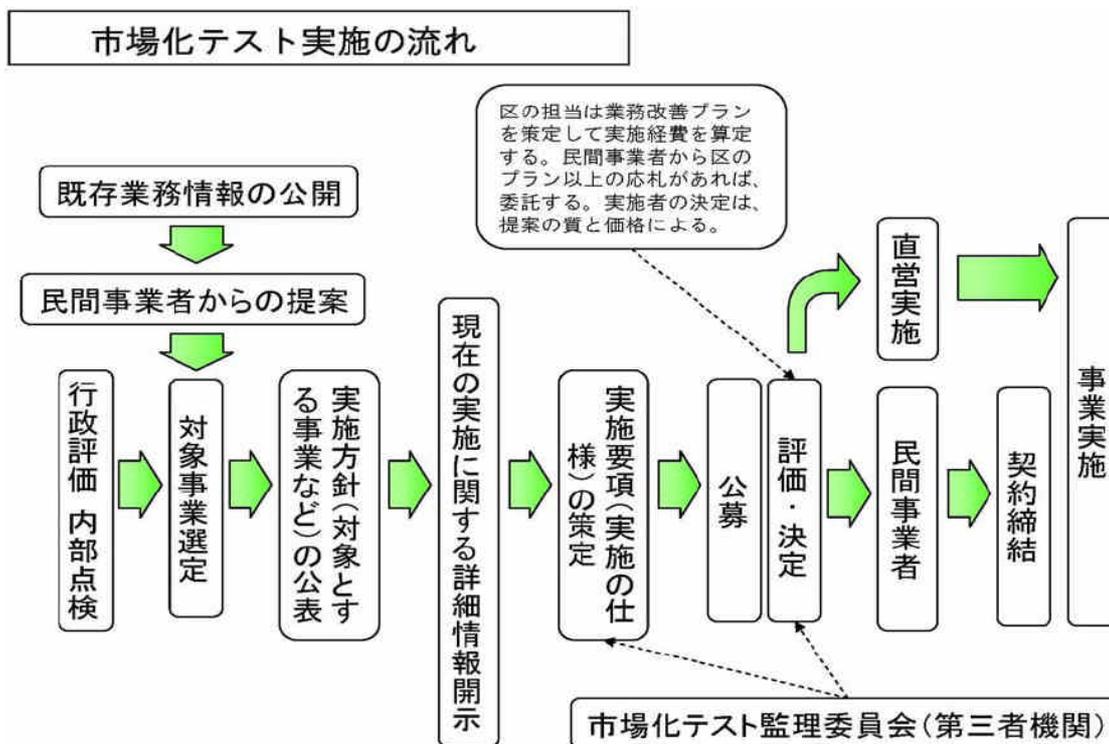
<http://kugikai.city.nakano.tokyo.jp/gian/gian-19-1tei.html>

<sup>7</sup> 中野区議会 総務委員会 平成19年第1回定例会 議事録

<http://kugikai.city.nakano.tokyo.jp/gijiroku/SOMU/h190309-somu.html>

<sup>8</sup> この条例ではモニタリングや評価、入札の監視、実施要項の策定も5人の学識経験者で作られる「中野区公共サービス改革監理委員会」が行うことになっており、委員会ではここに市民からの目線が入っていないことに難色を示した。

図1 中野区「競争の導入による公共サービスの改革に関する条例」最終案



## ②争点となっている課題

この中野区の事例では、上記の3つが問題として浮上している。

まず一つ目の議会の関与不足だが、筆者もこれはおおかた同意である。行政をスリム化させコスト削減を実現しつつ費用対効果やサービスの質を上げることが目指されている市場化テストにおいて、確かにその効果を事前に予測したり、制度全体に透明性を持たせたりするためには、専門的知識をもった者の視点と客観的にそれらを見られる視点が必要であると思う。また、公共サービス改革法においてもこの部分に関する要請はない。しかし、いくら専門的な知識を持った人が事前評価に加わるであっても、結局サービスを受けるのは住民なのである。また、委託を行うにしてもそこに使われるのは税金である。評価の視点に住民から選ばれた議員や議会、また公募で住民の委員が加わる余地があってもいいのではないだろうか。ただこの事について注意しておかなければならないのは、利害関係者が含まれることによって恣意的な要素が含まれる可能性があることである。例えば、ある事業を市場化テストにかけようとして決定され、入札や事前評価の段階に議員が入ったとする。ここで自らの支持母体の企業などがこの事業を行おうと名乗りを上げたときに、この議員は恣意的な要素を完璧に排除することはできるだろうか。たとえ出来たとしても、もしそ

<sup>9</sup> 中野区議会 総務委員会 平成19年第3回定例会 資料  
<http://kugikai.city.nakano.tokyo.jp/siryosomu/pdf/20070713-somu13.pdf>

の企業が委託先に決まった場合に、周りからどのように思われるだろうか。このような点に留意しなければならない。

次に二つ目の制度自体の評価期間について具体的な言及がないこと、三つ目の評価方法が不明確であることについては、条例に至るまでの段階で当然に必要なことであるので、もちろん筆者も同意である。これを無くしては、問題が起きてもすぐに対処出来ないし、発展途上なこの制度をさらに発展させる事が出来ないと考える。

## 事例 東京都足立区

### ①現状と制度概要

東京都足立区では国で「公共サービス改革法」が成立したのち、2006年9月29日に「公共サービス改革の推進に関する条例」<sup>10</sup>を足立区議会で可決させ、同法で決められた窓口6業務をさらに拡大した業務を民間へ委託が出来るようにした。これに対して内閣府や総務省は、拡大した部分の業務まで委託することを認めず、足立区は2007年度からの実施を見送った。しかし足立区は2008年度からの実施を目指し、2006年11月29日に公共サービス改革委員会を設置し現在も検討を続けている。

ここで政府と足立区の間で問題となった「窓口6業務をさらに拡大した業務」を具体的に見てみる。政府が「公共サービス改革法」の中で規定しているのは前述した窓口6業務である。これに対し、足立区は公共サービス改革の推進に関する条例の第2条で下記のように委託できる業務を規定した。

第2条 この条例において「公共サービス」とは、区の事務又は事業として行われる区民に対するサービスの提供その他の公共の利益の増進に資する業務(行政処分を除く。)のうち、次に掲げるものをいう。

- (1) 施設の設置、運営又は管理等の業務
- (2) 窓口における相談等の業務
- (3) 研修、調査若しくは研究の業務又は庶務関連等の業務
- (4) 前3号に掲げるもののほか、その内容及び性質に照らして、必ずしも区が自ら実施する必要がない業務

### ②争点となっている課題

ここで住民票の写しの発行を例に挙げてみる。国の窓口6業務の規定では、委託した業者に可能としているのは、住民から住民票の写しの申請書を受け取ることと、地方公共団体の職員が作成した住民票の写しを手渡すことのみである。しかし、足立区の条例では上記の条文によって、住民票の写しなどの作成・発行や原本と照合する作業も可能とした。

---

<sup>10</sup>東京都足立区「公共サービス改革の推進に関する条例」  
[http://www.city.adachi.tokyo.jp/reiki/reiki\\_honbun/ag12209021.html](http://www.city.adachi.tokyo.jp/reiki/reiki_honbun/ag12209021.html)

ここに総務省や内閣府が難色を示したのである。総務省や内閣府は、足立区が可能とした作業は公証行為・公権力の発動であることや、「個人のプライバシーに関わりその事務の性質上慎重な取り扱いを要するものであるため、現状では困難である」<sup>11</sup>として認めなかったのだ。

そこで足立区は、いったんは全面委託の形を取りやめて、職員が指揮命令できる派遣業者と職員が協働して業務を行うという形態でスタートさせ、法律が整備されてから請負や業務委託に切り替えて業務全体を民間業者に任せるという案も検討した。しかし内閣府に、業務全体を民間に委託するから業務改革になるのであり、派遣労働者の利用は法律の主旨に合致しないと反対され、その案も延期せざるを得なかったのである。また、厚生労働省からは委託や請負契約について「偽装請負」などの懸念があるとの指摘も受けたので再度検討を迫られたのだ。

足立区では条例可決に至ったが、実際に制度を運営していこうとした矢先に上記のような問題が起き、足踏みしてしまっている状態である。この国の言い分についてだが、筆者はもっともだと思っている。なぜなら、住民は区などの行政を選挙という形をとって信頼し、自分達のプライバシーに関わることを任せている。住民にとってはたとえ委託をしていたとしても、窓口にいるひとは役所の人間としてみているわけで、見なし公務員が認められていない現状でも絶対の信頼を置いていることだろう。そこでもし情報の漏洩などが起きてしまった際に、委託先だけの信頼損失で済むだろうか。住民に、委託の契約の説明をしてもすぐに信頼を回復することは出来ないだろう。また、区役所内部の人間や、新規に区役所に採用された人たちは、自分達の必要性に対して疑問を感じてしまう事につながるだろうか。足立区の場合、25年前から民間開放を進めていて、当時の区長が民間出身だったのでどんどん民間の経営感覚で進めていったそう。公権力の必要性を今一度問いなおすのはいいけれども、住民の信頼によって行っている業務までも民間の経営感覚で行ってしまうのは危険だと感じる。

### 第3節 地方公共団体の独自手法～行政が枠組みを決めた手法～

この手法は、各地方公共団体が、自分達で市場化テストを行う事業を選定し、その部分のみ市場化テストを行うというものである。現在、このタイプの市場化テストを導入しているのは、都道府県では北海道、東京都、愛知県<sup>12</sup>、大阪府、和歌山県、岡山県であり、市町村では神奈川県横浜市、岐阜県多治見市、岡山県倉敷市である。ここではこの手法の典型的な例として東京都の東京都版市場化テストを取り上げる。

<sup>11</sup>内閣府 公共サービス改革推進室「地方公共団体関連の公共サービスに関する要望」6ページ <http://www5.cao.go.jp/koukyo/iken/060711/2iken/2/9soumu.pdf>

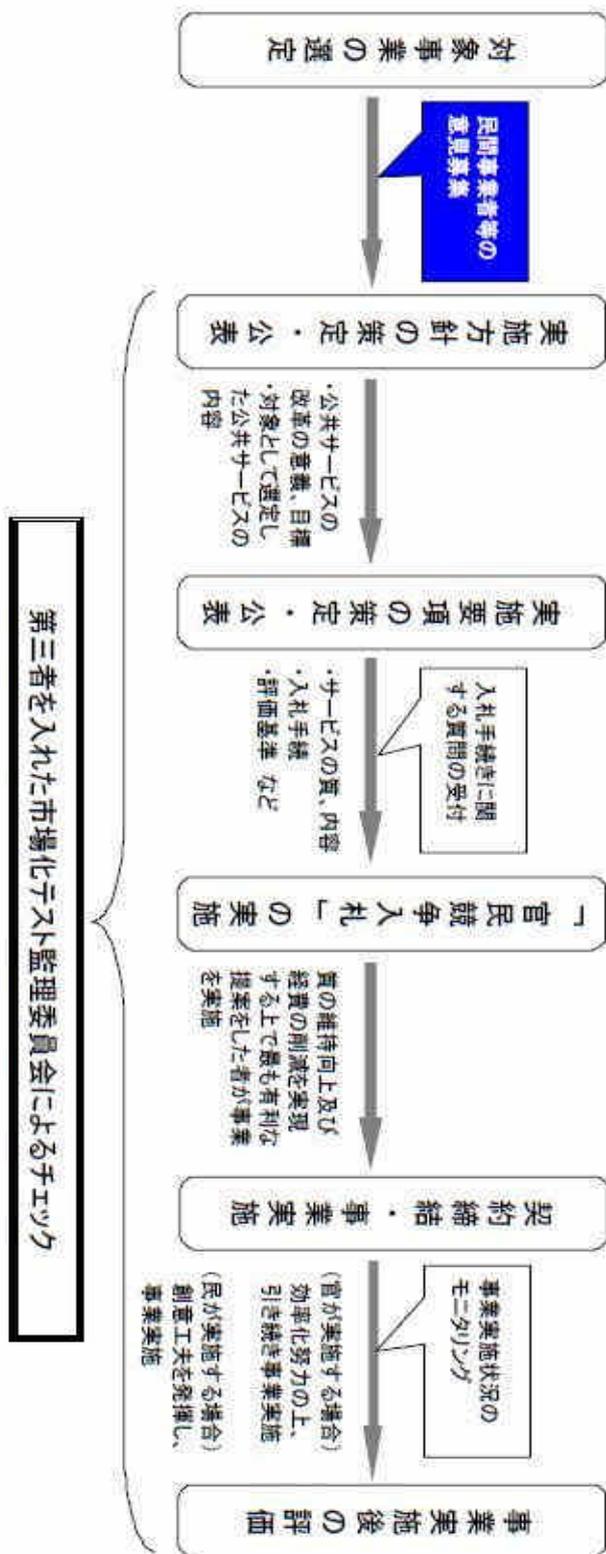
<sup>12</sup> 愛知県は行政が区分を決める前に、民間から意見を貰っているが今回はこちらに分類した。詳しくは愛知県市場化テストモデル事業参照 <http://www.pref.aichi.jp/0000001718.html>

## 事例 東京都版市場化テスト

### ①現状と制度概要

東京都では平成 17 年 11 月に発表された「行財政改革の新たな指針」で東京都版市場化テストを導入することに決めた。そして東京都は、東京都版市場化テストを本格導入する前に、まず平成 18 年 12 月 5 日にモデル事業として都立技術専門校における求職者向け公共職業訓練を選び、それについて「官民競争入札」を実施した。そして平成 19 年度から事業を開始している。この東京都版市場化テストは典型的な官民競争入札であり、ある事業に関して行政が委託先を探すというのではなく、民間業者と行政のどちらが事業をやるのかをコストやサービスの質の面から決めるというものである。そういった意味では本格的な市場化テストだと言える。図 2 は東京都が東京都版市場化テスト監理委員会において作成した大まかな流れである。

図2 東京都版市場化テストの流れ



(出所) 第1回東京都版市場化テスト監理委員会 資料<sup>13</sup>

<sup>13</sup> 第1回東京都版市場化テスト監理委員会 資料

## ②今後検討すべき課題

では、具体的な事業内容を見ながら課題となる部分を抽出してみる。対象事業は以下の7つである。

図3 東京都版市場化テストにおける対象科目

科目名	管轄校（1回の募集定員）
ネットワーク構築科	飯田技術専門学校有明分校（30）
貿易実務科	飯田技術専門学校有明分校（30）
医療事務科	飯田技術専門学校（30）
医療事務科	八王子技術専門学校（40）
ビジネス経理科	高年齢者技術専門学校（30）
経営管理実務科	高年齢者技術専門学校（30）
経営管理実務科	府中技術専門学校（30）

（出所）東京都総務局行政改革推進部 平成19年度事業の実施経過<sup>14</sup>

東京都は平成18年8月に実施した民間事業者や専門学校等へのアンケート調査<sup>15</sup>の結果を踏まえた上で、一定規模の民間の受け皿のある科目を対象として選定したようだ。

では入札までの間はどのように進められ、行われていたのだろうか。実際に行われた入札スケジュールは以下のようにになっている。

図4 東京都版市場化テストにおける入札スケジュール

項目	日程
第1回東京都版市場化テストモデル事業監理委員会 （実施要項）	平成18年10月3日
入札公告	平成18年10月16日
実施要項、入札説明書等の配布等	公告の日から平成18年11月16日まで
入札説明会	平成18年10月20日
質問事項の提出	公告の日から平成18年10月27日まで

<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/02gyokaku/sijouka-test/190724siryou.PDF>

<sup>14</sup>東京都総務局行政改革推進部 平成19年度事業の実施経過

<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/02gyokaku/sijouka-test/test-model18.htm>

<sup>15</sup>東京都総務局行政改革推進部 民間事業者や専門学校等へのアンケート調査の結果

<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/02gyokaku/sijouka-test/18enquete-kekka.pdf>

質問事項及び回答の公表	平成 18 年 11 月 6 日
入札参加申込書の提出	平成 18 年 11 月 13 日から 16 日まで
官民の事業計画書及び入札書等の提出	平成 18 年 12 月 5 日
第 2 回東京都版市場化テストモデル事業監理委員会 (事業計画書に対する評価)	平成 18 年 12 月 15 日
開札 (事業者の決定)	平成 18 年 12 月 18 日

(出所) 東京都総務局行政改革推進部 平成 19 年度事業の実施経過<sup>16</sup>

これを見てわかるように東京都版の市場化テストでは入札説明会から入札参加申込書の提出までが約 1 ヶ月しかなく、非常にスピーディに行われている事がわかる。また、この入札における評価や、入札の過程も HP で公開しているのである程度の透明性は保たれているといえる。また、この制度自体のために東京都は、その透明性、中立性と公正性を確保するために第三者機関である東京都版市場化テスト事業監理委員会を設置した。しかし、これには中野区など同様にサービスを受ける側の視点が入っていない。

確かに都議会議員などは、その分野に関する専門知識が学識経験者より劣り、話し合いの効率が悪くなってしまいかもしれない。しかしそれを説明できてこそアカウンタビリティが果たせられるだろうし、何より他の委員会においては都議会議員が通常は委員に含まれているのに対して、なぜこの分野の委員会だけには都議会議員が含まれていないのだろうか。

では次に、入札の結果を見てみる。

図 5 東京都版市場化テストにおける「官民競争入札結果」

科目名	事業実施予定者の氏名又は名称	提案者数	
		都	民間
ネットワーク構築科 (飯田橋技術専門校有明分校)	ヒートウェーブ株式会社	1	4
貿易実務科 (飯田橋技術専門校有明分校)	株式会社東京リーガルマインド	1	2
医療事務科 (飯田橋技術専門校)	ヒューマンアカデミー株式会社	1	5
医療事務科 (八王子技術専門校)	産業労働局雇用就業部及び 都立八王子技術専門校	1	1
ビジネス経理科 (高年齢者技術専門校)	株式会社東京リーガルマインド	1	6

<sup>16</sup>東京都総務局行政改革推進部 平成 19 年度事業の実施経過

<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/02gyokaku/sijouka-test/test-model18.htm>

経営管理実務科 (高年齢者技術専門校)	株式会社東京リーガルマインド	1	3
経営管理実務科 (府中技術専門校)	株式会社東京リーガルマインド	1	3

(出所) 東京都総務局行政改革推進部 平成 19 年度事業の実施経過<sup>17</sup>

ご覧の通り、民間業者の圧勝である。設定された 7 事業のうち 6 事業を民間業者が勝ち取り、都が勝ち取れたのはわずかに 1 事業だけである。しかもよくみると、都が勝った医療事務科は入札に参加したのが他に 1 社しかおらずその中での勝利であった。

東京都版市場化テストでは落札者決定基準を総合評価点によって決めていて、その中身は(技術点 600 点満点)+(価格点 400 点満点)=総合評価点 1000 点満点となっている<sup>18</sup>。ここでは、各事業における価格点の部分を詳しく見てみる。価格点の算出方法は価格点=満点の価格点-(入札価格/予定基準価格)×満点の価格点である。図 6 は入札経過調書を元に、今回対象となった事業(東京都が勝利した事業を含まない)毎の東京都の価格点と、その事業で総合評価点がトップとなり契約に至った企業の価格点を表にしたものである。価格点のマイナス及び色付きの部分は入札額が予定基準価格を超えてしまった事をあらわす。

図 6 東京都版市場化テスト 各事業における価格点

	ネット ワーク構 築科	貿易実務 科	医療事務 科(飯田 橋技術専 門校)	ビジネス 経理科	経営管理 実務科 (高年齢 者技術専 門校)	経営管理 実務科 (府中技 術専門 校)
東京都の 価格点	-266	-184	26	3.4	31	-0.9
各事業に おけるト ップ企業 の価格点	108	118	145	140	159	118

(出所) 東京都総務局行政改革推進部 入札経過調書<sup>19</sup>より 筆者作

<sup>17</sup>東京都総務局行政改革推進部 平成 19 年度事業の実施経過

<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/02gyokaku/sijouka-test/test-model18.htm>

<sup>18</sup> 技術点・価格点の出し方については、東京都総務局行政改革推進部

<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/02gyokaku/sijouka-test/test-model18.htm> を参照。

<sup>19</sup>東京都総務局行政改革推進部 平成 19 年度事業の実施経過

図6のように、都の入札額で予定基準価格を超えてしまったのが3事業、予定基準価格内には収まったもののトップと100点以上の差を付けられて負けてしまったものは3事業であり、勝ち取った医療事務科以外の業務ではことごとく民間業者に差を付けられて負けてしまっている。

ここで一つまた問題が浮上する。評価やモニタリングは後述するとして、東京都がこの市場化テストで使用した入札制度は総合評価一般競争入札で、技術点と価格点を争うものなのだが、最低制限価格制度が採用されていないのである。

価格点から逆算して、入札価格／予定基準価格を計算すると、今回落札された業務のほとんどは予定基準価格の60パーセントから70パーセントくらいが落札価格になっている<sup>20</sup>。技術点においては基礎審査を行い、その審査で基準に満たなかったものは失格となってしまってもかかわらず、価格点においてはそのような事はなく、どのような価格でも入札できるのだ。これは、技術点においてある程度の基準を満たしていれば価格は安ければ安いほうがよく、事業開始後のサービスの質に関しても事後評価やモニタリングを行うことによって確保していくという東京都の意向だろう。しかしあまりにも安い価格での入札を許してしまうと、その事業を行う企業において労働法が守られなくなる可能性も高まるのではないだろうか。

---

<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/02gyokaku/sijouka-test/test-model18.htm>

<sup>20</sup>価格点＝満点の価格点－(入札価格／予定基準価格)×満点の価格点を逆算する。例えば、ネットワーク構築科を例にすると、価格点が108点なので400－108で292、この数字を400で割ると0.73となり、この事業は予定基準価格の約7割の価格で落札されたことになる。

最後に、評価・モニタリングの部分を見てみる。

図7 東京都版市場化テスト モニタリング及び評価手法の詳細

(出所) 東京都総務局行政改革推進部 「モニタリング及び評価手法の詳細」<sup>21</sup>

これらのモニタリングは、民間業者が業務を実施する場合、産業労働局雇用就業部が行い総務部へ報告することになっていて、東京都が業務を実施する場合は、産業労働局総務部が行うことになっている。このモニタリング及び評価部門において、東京都版市場化テスト事業監理委員会はどこに入ってくるかというと、モニタリングとモニタリングの結果発表の間で意見を述べる事が出来るだけである<sup>22</sup>。これはモニタリングだけではなく事後評

<sup>21</sup>東京都総務局行政改革推進部 「モニタリング及び評価手法の詳細」  
<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/02gyokaku/sijouka-test/181118shijouka.pdf>

<sup>22</sup>東京都総務局行政改革推進部 「モニタリング及び評価手法の詳細」

価の部分も同じである。図2において、監理委員会は「実施方針の策定・公表」から「事業実施誤の評価」まで全てチェックするとあるが、実際に個別的にこのモニタリング及び評価部門を見てみると“意見を聴くものとする”とだけしか表記されていないのだ。

ここでまた筆者は疑問を感じられずにはいられないのだが、なぜ透明性、中立性及び公正性を確保するために設けられた東京都版市場化テスト事業監理委員会が直接モニタリングや評価に関われないのだろうか。文章の上では意見を聞くとしか書かれていないが実際には評価の変更できるほどの決定権を持つのだろうか。それはこの事業が実際に実施され、評価される段階に至らなくてはわからないだろう。平成20年2月頃に前期のモニタリング結果が、平成20年8月頃に後期のモニタリング結果が公表されるので注意深く見たいと思う。

#### 第4節 まとめ

この章では、地方公共団体が行える市場化テストのうち、「公共サービス改革法手法」と「地方公共団体の独自手法」の現状と課題を事例ごとに見てきたが、ここでもう一度まとめてみる。公共サービス改革法手法における中野区の事例では①ある事業が民営化された場合のその事業に関する議会の関与不足、②この制度自体の評価期間について具体的な言及がないこと、③評価方法が不明確であること、の三点が争点となる課題となっている。次に、同じ手法における足立区の事例では「窓口6業務をさらに拡大した業務」において、国との折り合いが付かず争点となる課題となっている。最後に、これまでの中で唯一、実際に実施にいたり結果もでている地方公共団体の独自手法における東京都の事例では①東京都版市場化テスト事業監理委員会において住民の視点が入っていないこと、②評価・モニタリングの部分における透明性、③審査制度における欠陥、の三点が争点となる課題となっている。以上のように地方公共団体が行える市場化テストにおいて3つの事例を見ただけでもいろいろな課題が見えてきた。中野区と足立区は今後、もしこの制度を進めて実施に至るのであれば、争点となっている課題について十分に議論していくべきであるし、実施結果についてもより良い制度作りに向けて住民の視点を加えながら議論していくべきである。そして実施結果が出ている東京都については、なぜ今回このような結果になったのか、また審査における欠陥の有無を議論していくべきである。

## 第2章 市民提案型民営化

### 第1節 市民提案型民営化の概要

前章までで地方公共団体が行える市場化テストのうち、「公共サービス改革法」手法、行政が枠組みを決めた手法を詳しく見てきたが、次は市民提案型民営化手法を詳しくみていく。この手法は、各地方公共団体はこの部分で市場化テストを行うかを決めずに、全ての事業を対象にして民間から提案してもらうというものである。現在、このタイプの市場化テストを行っているのは都道府県では大阪府<sup>23</sup>、佐賀県で、市町村では、千葉県我孫子市、神奈川県横浜市、愛知県高浜市、東京都杉並区である。それぞれの地方公共団体によって呼び名は違うが、本論文では上記のような制度を一括して「市民提案型民営化」と記している。ここでは他の地方公共団体に先駆けてこの制度を取り入れた我孫子市に焦点を当てたいと思う。

### 第2節 事例「千葉県我孫子市」

#### ①現状

千葉県我孫子市では、2006年4月1日に「提案型公共サービス民営化制度」をスタートさせ、2007年度からの実施へ向けた提案の第一次募集を同年8月31日までに行い、79件の提案を受けた。2006年度の進行状況は、提案された案件のうち「提案型公共サービス民営化制度審査委員会」の下に提案ごとに組織される「分科会」によって個別的に検討された結果、提案のあとに取り下げられたのが10件、継続検討が13件となって、最終的に56件が提案型公共サービス民営化制度審査委員会で検討されることになった。この56件のうち、実施に向けて具体的な検討を始められる「採用」に至ったのが34件、その後2007年度から実施されたのが3件である。また、2008年度からの実施を目指した第二次募集を2006年11月30日から2007年4月27日までに行い、6件の提案を受けた。現在は提案型公共サービス民営化制度審査委員会において第二次募集の案件を協議中だとの事である。

#### ②制度概要

##### ・提案の種類

現状の事業をそのまま引き受ける委託先の募集ではなく、コストやサービスの質の面から市民の利益につながるもの。事務事業リストに掲げた事業の一部、または複数の事業を集約し一事業として行う提案も可能である。具体的に言うと、市役所が行っている現状の方法でもっと安い価格で委託を受けるといった提案は求めておらず、委託の場合、市とは違った方法でより良いサービスを提供する事ができるという提案を受けるのがねらいである。

<sup>23</sup> 大阪府は(A)でも出てきたが、2種類の市場化テストを行っている。

それに加えて、市に協力を仰いで民営化を可能とし、より良いサービスをする提案も募集している。

- ・ 提案できる人、団体

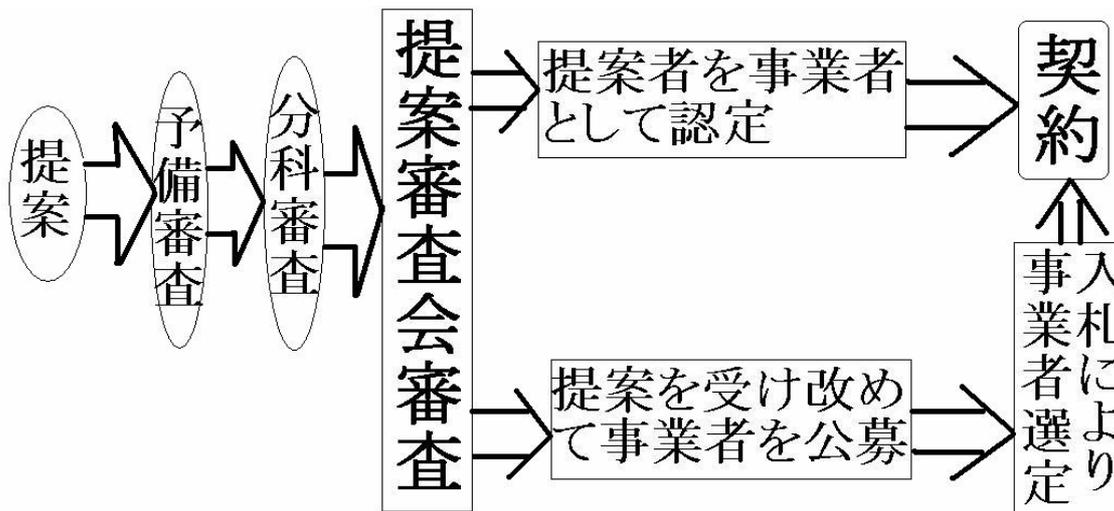
民間企業、NPO 法人、その他の法人又は法人以外の団体で、提案した事業を的確に遂行する能力のある団体。市長、議員が団体の代表者かそれに準ずる地位にある時は提案できない。

- ・ 提案の対象となる業務

「委託化、民営化の提案を受ける事務事業リスト<sup>24</sup>」に掲げたすべての事業。

では次にこの制度の仕組みやプロセスを詳しく見ていく。図8は実際に提案を受けてから市がどのように実施に向けて進めていくかの簡単な流れである。

図8 我孫子市提案型公共サービス民営化制度フロー図



(出所) 我孫子市総務課配布資料より 筆者作

### ③ 審査会と審査内容

- ・ 予備審査

予備審査では提案された内容について担当課が法的な事や委託や民営化にあたっての問題点を検討することになっている。そしてここで行われる審査の結果は提案の採否を決定する物ではなく、次の分科会審査と提案審査会審査の参考資料になるとのことである。ここで審査員とまではいかないが、具体的な審査を行うのは市の職員（担当課）である。

<sup>24</sup> 我孫子市 提案型公共サービス民営化制度第二次募集  
<http://www.city.abiko.chiba.jp/index.cfm/15,22636,142,382,html>

・分科会審査

まず、分科会とは前記したように提案型公共サービス民営化制度審査委員会の下に組織された組織であり、提案毎に設置する事を基本としている。この会は行政の全分野にわたる提案を受け付ける我孫子市特有の制度において、限られた人（提案型公共サービス民営化制度審査委員会の人達）だけで全分野を審査するのは困難であるため、その分野の専門家やサービスの受け手となる市民、そして市の担当課職員などで構成され、第一回募集の際には分野ごとに25の分科会が作られた。審査内容は、業務内容、市民サービスなどについて、提案内容に沿った審査基準に基づき審査するとなっている。

これらの審査にかけられる提案だが、始めは概略で良いこととなっている。このことについてこの制度の生みの親でもある前我孫子市長の福嶋浩彦氏は論文<sup>25</sup>の中で「これまで行政が一定のレベルでやってきた事業に対し、その内容を大きく上回るサービスの実施計画を、詳細で完璧な形でいきなり出せといっても、特にNPOなどは不可能だろう。企業は出せるかもしれないが、採用されるかどうかわからない段階で、企業のノウハウを全部さらけ出してしまうことになる。」と書いている。そして、市側は提案を受けたら提案者と実施へ向けて検討をしていくことになるのである。

・提案型公共サービス民営化制度審査委員会

提案審査委員会は、分科会の審査結果を受け、官民の役割や提案団体の最終的な見極めなどを審査し、提案の採否と事業者の選定方法を決定する。つまり具体的な実施に向けた話し合いがここで行われるのである。また、議会の関与はないが市民の意見を反映させるために必要に応じて公聴会も開催される。委員は図9の5人である。

図9 提案審査委員名簿

氏名	区分	現職	専門分野
◎ 黒沢義孝	学識経験者	日本大学経済学部教授	格付け評価、金融
○ 齊藤香里	学識経験者	中央学院大学講師	公共経済学
大野沢人	学識経験者	市場化テスト推進協議会事務局長	市場化テスト
青木 章	市職員	企画調整室長	
中野 洋	市職員	総務部長	

◎ 委員長                      ○ 委員長職務代理

(出所) 我孫子市 提案型公共サービス民営化制度審査委員会の概要と委員名簿<sup>26</sup>

<sup>25</sup>福嶋浩彦「市民から出発し公共サービスを再構築しよう-行政のアウトソーシングの視点-」『月刊 地方財務』ぎょうせい、2007年7月号 1-13 ページ

<sup>26</sup> <http://www.city.abiko.chiba.jp/index.cfm/15,0,142,383,html>

これらの審査部門の特徴は、議会の関与はないものの市民の視点が入っていることであろう。第1章で挙げた中野区や足立区、そして東京都における制度の審査部門にこの視点が入っておらず、それらはいわば行政側からしか見ていない一方的なものであるのに対し、この制度における審査部門はサービスを受ける側の視点が入っているため、サービスへのニーズが的確に反映されるのではないだろうか。また、4年ごとに改選される市議会の関与も加えればより一層の民意の反映につながるのではないだろうか。

#### ④特徴と背景

この我孫子市の提案型公共サービス民営化制度の特徴はなんと言っても、民営化まで検討できる提案の幅が行政の全分野に及んでいることだろう。この特徴は、なぜこの提案制度を採用し、実施したのかというこの制度の背景に大きく関係しており、そこには福嶋浩彦氏ならではの考えがあったのだ。その考えを先の論文や著書<sup>27</sup>から簡潔にまとめてみた。

まず、公共の分野を行政が独占するのではなく、市民・民間と行政とが対等な立場で連携して「新しい公共」を創っていくこと。そこでの行政の役割は公権力を伴う仕事以外は市民とともに定めたまちづくりの目標や夢に向かって、あらゆる市民や事業者の活動を下支えし、「コーディネート」していく機能が大きくなる。そして、少子高齢化や環境問題でも、公共の役割は大きくなるが、それをすべて行政が担当するのは財政的に不可能であるし、すべてを役所が行う肥大した官は好ましくないので、地域のコミュニティの中で多様な民間の主体を育てていく事が重要である。そのために、市のすべての事務事業を一覧にして、業務内容や人件費を含む総コストを公開し、この制度を実施した。このように行政の側からの民間委託とは違って、市民・民間からの提案を受け付けて、外部の専門家や市民代表も交えて市民の利益になるのかどうかを審査するという民間主導型の提案制度である。また、この制度の実施を通じて、民間に任せたい方がいい事業、本当に市がやらなければならない仕事というように、官と民の役割分担を根本的に考え直す事が重要である。そして行政のアウトソーシングには市民との信頼関係が重要であり、単なるコスト削減という行政都合による委託化では信頼関係は成り立たず、より良いサービスをどう実現していくかを行政と市民が共通の土俵で議論できるように努力しなければならない。それを進めるために完全な情報公開と形式的ではない徹底的な市民参加が必要である。そして最後に、この提案制度によって、市民が必要なサービスを自らの権限で行うことを原則として、どうしてもできないものは税金を払って行政にやらせる、行政ではまず市町村が出来る事を行い、出来ない物は都道府県、そこでできないものは国で行うという市民を出発点にした「補完性の原理」を実行していくことになる。

このように我孫子市の提案型公共サービス民営化制度は、他の地方公共団体が行っている単なるコスト削減や形式的な市民参加を進めるためだけの制度ではなく、市民の活動と市民によってコントロールされる行政が連携して、本来の市民自治を行っていこうという

---

<sup>27</sup>福嶋浩彦『市民自治の可能性～NPOと行政 我孫子市の試み～』ぎょうせい、2005年

福嶋浩彦氏の考えから始められたことがわかる。これを可能にしたのは市民の生活に密着した基礎自治体だからなのではないだろうか。国や都道府県と違い、市町村レベルでは住民と直接関係しあい、現場における市民の意見や要望が耳に入りやすい。また、地方公共団体の首長や議員は概ね4年ごとに選挙を受けるので、現場の声に敏感になっておかなければその地位を失う可能性が高いのである。それゆえ、現場の声に敏感になり、住民の要望に積極的に応えていこうという姿勢がこの制度を実現可能にしたのではないだろうか。

#### ⑤ 市場化テストとの対比

我孫子市の提案型公共サービス民営化制度では、競争入札を行うこととなった場合、総合評価競争入札又はプロポーザル方式で事業者を決定することとしている。このとき、最低入札価格を設ける場合と設けない場合の両方がある。また、契約後のことについてだが、事前の評価は提案型公共サービス民営化制度審査委員会によって行われているが、事後の評価について具体的な言及はなく、この点においては市場化テストのほうが予測しやすく、制度的にもしっかりとした仕組みになっている。しかしこの事について前掲の論文で福嶋浩彦氏は「この制度は決して完成された制度ではない。まだこれからいくつもの課題や不備が出てくるだろう。今後も運用しながら改善を続けていかなければならない。」<sup>28</sup>と記していて、今後、運用しながらの改善が期待される。

#### ⑥ まとめ

この章では、本来の市民自治を目指した福嶋浩彦氏の考えのもと我孫子市が創立した提案型公共サービス民営化制度の背景や特徴、制度の概要といったことを挙げた。筆者は福嶋浩彦氏の考えに賛同するし、第1章で挙げた、公共サービスの質の維持向上と経費の削減を目的とする市場化テストよりも、この市民提案型民営化の方が優れていると考える。なぜなら、行政が自分達の都合ではじめた市場化テストと違い、市民提案型民営化は、公共サービスは誰によってなされるべきなのかという市民自治にも関わる公共の根本的な部分を問い直し、憲法に書かれている地方自治の意味や、現在急速に進められている地方分権を本来の方向へ押し進めていく上でとても優れていると感じるし、お役所仕事と言われてしまうような前例踏襲主義によって動いている行政に良い方向への刺激が与えられる制度であると感じるからだ。しかし、2007年度も終わりに近づき徐々にこの制度の結果も見え始めてきていて、その中で筆者が課題と思う点がいくつかあった。次の節からこの点について書きたいと思う。

---

<sup>28</sup>福嶋浩彦 前掲論文 8ページ

### 第3節 市民提案型民営化の課題①～事業者の決定について～

現行の制度では、図8のフロー図を見ればわかるように、必ずしも提案者が事業者となるわけではない。つまり、ある団体が相違工夫を凝らし担当課と協議を進め、やっとの思いで具体的な提案を作り出したのに、提案審査委員会で入札形式になってしまい他の団体が事業者になってしまうという事が起こり得るのだ。また、契約出来ないだけでなく、もし民間企業などが提案を行った場合、何年もかけてその企業が作り上げてきたノウハウを他の企業や団体に簡単にばらしてしまうことにも繋がるのだ。

これについて福嶋浩彦氏は前傾の論文で「民間の発送で創意工夫をして独自の提案をもらうという制度の趣旨からすると、提案が採用された場合、提案者＝事業者として随意契約できればいちばん望ましい。しかし、提案者と随意契約するには、随意契約に関する法的な要件を満たす必要がある。実際は、提案の内容はよく一定の独自性はあるものの、法的な要件を満たすまでの独自性はなく、競争すべき他の事業者がないとはいえない、というケースが多かった。こういった場合は、あらためて総合評価入札かプロポーザルで事業者を決めていくことになる。その際、始めの提案者が、後からの競争参加者より不利にならないようにするのが課題だ。現在は審査結果の公表のとき、そうした提案については独自の工夫やノウハウが全部明らかになってしまわないように配慮している。」と書いており、この部分について議論の余地がある事を明かしている。

ここでの課題は提案者がそのまま市と随意契約できないことである。第一回提案募集の結果で実際は随意契約の法的要件を満たす独自性はないケースが多かったと書いているが、提案者は担当課と協議し、提案を進めていっているはずである。提案の独自性において、提案が提案者のみに基づいて行われ、担当課が膨らますことは出来ないと考え、初めから独自性が法的な要件を満たさない事を伝えて、入札などの形式になるかも知れないことを伝えていたのだろうか。このリスクを伝えたくて入札形式になると伝えずに入札形式になるのでは大きな差があるように思われる。また、第一回提案募集で集まった79件のうち、提案審査委員会の審査に行く前の段階で、10件が取り下げられ、13件が継続して協議をしていく形を取ったのは、実現不可能な提案がいくつかあったにせよ、初めの提案があいまいな物で可としているだけでは押しえられないリスクを感じたというのものではないだろうか。

このような状態で、担当課が提案者の独自性を法的要件を満たすまで高める提案者との相互努力や、現在行われている提案者が後からの競争参加者に不利にならないような配慮を一層強くない限り、革新的な提案を行う団体は減っていつてしまうだろう。特に全体的に見て規模の大きさではやはり民間企業に劣ってしまうNPOにとってはアイデアというのは武器なのである。今後、地域に根ざしたNPOからの提案が減少して行ってしまうのは福嶋浩彦氏の考える市民自治からは外れてしまうし、この制度の土台となっている「補完性の原理」を守るためにもこの課題の議論を進めていくべきである。

#### 第4節 市民提案型民営化の課題②～提案結果について～

福嶋浩彦氏は我孫子市長時代に「今福祉、環境、教育、いろいろな分野で、公共の領域でサービスを提供するNPOやボランティア団体が増えています。」<sup>29</sup>と言っているが、提案の第1回募集結果は、提案件数79件のうち61件が民間企業であり、提案の約8割を占めている。これを見るとやはり民間企業に比べてNPOやボランティア団体が競争力や組織力の面で劣ってしまうことが露骨に表れている。また、この全提案のうち、40件が我孫子市外の企業で提案の約7割を占めていて、本来市がやるべき仕事に対して、民間企業が利潤を求め積極的に参加してきているという現状があるのだ。この結果をみても、市民が積極的に参加して「新しい公共」を形成していつているとはいいがたいのではないだろうか。

また、提案の第一次募集結果の全提案の79件のうち3件だけが2007年度から実施されているが、これは全体の約3%とあまりにも少なすぎるのではないだろうか。提案審査委員会が熟考し、具体的かつ実現可能性があるものだけを採用したのだろうか、結果だけを見ると住民は結局役所は自分達の仕事を奪われるのが怖く保身に走ったと感じてしまうかもしれないし、これから提案して行こうとしている団体にもあまりにもハードルが高い印象を与えてしまうのは否めない。そして何より、提案を始めはあいまいで可として、提案者は担当課と協議しながら提案を進めていく事を勧めておきながら、実際にこれだけしか実施されないのでは担当課との協議が甘いと言わざるを得ないのではないだろうか。現に提案の第二次募集では6件に激減し、2件が取り下げられたため実際には4件だけが提案審査委員会で審査されることとなっていて、来年度からの提案件数について不安が付いてまわっている。提案が来なければこの制度自体意味がないものになってしまうので、早急に最初の段階である提案者と担当課との協議を一層深くし、実現可能性の高い提案に仕上げしていくシステムが求められているのではないだろうか。

### 第3章 まとめ及びこれからの市民提案型民営化

第2章までで、地方公共団体における市場化テストと我孫子市が実施している市民提案型民営化について考えてきた。本章ではこれまでの章をまとめ、これからの市民提案型民営化を考えていく。

本論文では、第1章で地方公共団体が行える市場化テストの現状と課題を事例で考察し、現在の地方公共団体版の市場化テストにおける問題点を明らかにした。そして第2章では

---

<sup>29</sup>我孫子市議会 議事録 平成17年12月 定例会（第4回）12月16日  
<http://www3.city.abiko.chiba.jp/discuss/default.htm>

我孫子市が実施した「提案型公共サービス民営化制度」の現状や仕組みを福嶋浩彦氏の「新しい公共」に対する考え方と共に考察し、第3章においてその制度で筆者が問題だと感じている課題点を明らかにした。

筆者は第2章第2節のまとめで書いたとおり、市民提案型民営化に賛成である。しかし、第3章で挙げたような大きな課題があることも事実である。我孫子市と共にあるこれからの市民提案型民営化は、本来の意味で福嶋浩彦氏が言った「新しい公共」を実現していくためにも、結果に関する課題と、事業者の決定に関する課題を乗り越えなくてはならないと思う。このような革新的な制度を実施している他の団体を調べてみても、ほとんどがトップダウンで行われていて、首長がリーダーシップを発揮して行うことが多い。新しい首長を迎え新体制となった我孫子市において、首長がリーダーシップを発揮し、この「新しい公共」の概念のもとに創られた革新的な制度を全国に先駆けて行った市として恥じぬ様、この制度が他の地方公共団体にも広がっていくように素晴らしい制度にして貰いたいと思う。

#### 参考文献

内閣府 公共サービス改革推進室『よくわかる！公共サービス改革法（市場化テスト法）入門』ぎょうせい、2006年

稲沢克祐『自治体の市場化テスト』学陽書房、2006年

竹下譲『市場化テストをいかに導入するべきか』公人の友社、2006年

地方行政改革研究会『地方公共団体のアウトソーシング手法』ぎょうせい、2007年

福嶋浩彦『市民自治の可能性～NPOと行政 我孫子市の試み～』ぎょうせい、2005年

『月刊 地方財務』ぎょうせい、2007年7月号

『日経BPガバメントテクノロジー』日経BP社、2006年12月15日号 東京都足立区区民部長 坂田道夫氏インタビュー 52-54 ページ

#### 参考資料

第10回自治体総合フェア 2006「足立区区民部長 坂田道夫氏 記念講演」

<http://www.noma.or.jp/lgf/2006/meeting/index.html>

内閣府 「公共サービス改革推進室」

<http://www5.cao.go.jp/koukyo/index.html>

我孫子市 「提案型公共サービス民営化制度」

<http://www.city.abiko.chiba.jp/index.cfm/15,0,142,html>